

PAPER

PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT EN ÁREAS COSTERAS. NUEVAS TRAZAS EN APIPÉ (CORRIENTES, ARGENTINA)

ACEVEDO, Natalia; DADON, José R.nacevedo.fadu@gmail.com

Grupo de Espacios Costeros (GEC), FADU, UBA

Resumen

La isla Apipé Grande (Departamento de Ituzaingó, Provincia de Corrientes) está ubicada en el río Paraná, frente a la frontera con Paraguay. Fue declarada Reserva Natural Provincial en 1994 como medida de mitigación de los impactos de la represa Yacyretá y cuenta una población de unos 2000 habitantes concentrados en la localidad de San Antonio. En este trabajo se estudiaron el crecimiento y transformaciones de la traza urbana en dicha isla como consecuencia de la implementación de diversas políticas públicas a nivel nacional durante 2003-2011. Durante dicho período se pudo observar el crecimiento de la trama urbana hacia las zonas costeras, con una mayor densificación que la existente en el resto de la trama, y con apertura de nuevos caminos y rutas conectoras generando pequeños puntos estratégicos de circulación. La isla fue objeto de diferentes programas de políticas públicas entre ellas el Programa de Ingreso Social con Trabajo (posteriormente denominado como Argentina Trabaja), delineado por el Ministerio de Desarrollo Social Nacional. Si bien el Programa Argentina Trabaja estaba centrado en la capacitación e inserción laboral, en áreas marginales como la estudiada, dicho Programa contemplaba un módulo de producción de vivienda que contribuyó a introducir cambios en la traza y en el crecimiento urbano de la isla, sin una planificación que contemple su condición de Reserva Natural. Se refuerzan los riesgos ambientales como la erosión de suelos, inundaciones, degradación de los ecosistemas a través de la contaminación de las napas, sobreutilización de recursos y riesgo en las especies nativas.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

Palabras clave: áreas costeras, áreas marginales, crecimiento urbano, instrumentos de gestión, políticas públicas.

Introducción

Las islas Apipé Chico y Apipé Grande están situadas al norte de la provincia de Corrientes, frente a la ciudad de Ituzaingó y a tan sólo a 2 km río abajo de la represa de Yacyretá - Apipé. Apipé Grande posee una superficie de 27.500 ha y en la zona alta se asentaron pobladores cuyas actividades económicas eran agricultura de subsistencia y cría de ganado vacuno y equino. Los rápidos de Apipé fueron modificados con la construcción del binacional Complejo Hidroeléctrico Yacyretá-Apipé y los habitantes fueron relocalizados, retornando décadas más tarde. El presente trabajo tiene como objeto estudiar la ocupación urbana de las islas Apipé a partir del análisis de los sucesivos programas y planes de vivienda y producción del hábitat implementados y los respectivos cambios registrados en las distintas etapas de construcción del Complejo Hidroeléctrico mencionado.

Caracterización geomorfológica y ocupación temprana de la Isla Apipé Grande

La isla Apipé Grande presenta dos núcleos elevados, uno río arriba (paraje San Antonio) y otro en el extremo oeste (parajes Monte Grande, Arazá y Vizcaíno), formados por lomadas arenosas por encima de la cota de inundación y separados por una zona central deprimida ocupada por las lagunas Cambá y Hermosa, a través de la cual se desplaza el agua del Brazo San José Mi hacia el Brazo Sur durante las crecientes extraordinarias. Los dos núcleos están surcados por cursos abandonados (madrejones), meandrosos y cubiertos por cañaverales. El 40% de la superficie de la isla se ve afectada directamente por las inundaciones periódicas (Fontana, 2008).

La isla ha sido históricamente un territorio en disputa no sólo por su ubicación geográfica, sino también por su capital en recursos naturales. El primer europeo en llegar a la región fue Sebastián Gaboto, quien remontando el río Paraná descubrió los saltos de Apipé en diciembre de 1527 (Fontana, 2008). Estaba ocupada por guaraníes itatines hasta 1615, cuando fueron obligados a trasladarse a la reducción de Itatí a instancias de Cabildo, que se apropió de la isla y controló la explotación de maderas y tacuaras (Rivera, 1976). Luego de la independencia del dominio español, el dominio alternativamente argentino o paraguayo se prolongó hasta 1856, cuando se firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre ambas naciones, por el cual Apipé Grande se incorporó a la Confederación Argentina y Yacyretá quedó bajo soberanía del Paraguay (Baranger, 2001). En 1895 Valentín Virasoro llevó a cabo el primer intento de colonización moderna, pero recién en 1917 se estableció el primer asentamiento urbano en San Antonio, al norte de la isla.

El aislamiento, la ocupación alternada por argentinos y paraguayos, las dificultades de subsistencia en un territorio con inundaciones periódicas y la falta de comunicación, contribuyeron a que la isla conservara una población, cuyos asentamientos eran aislados y temporales.

Construcción del Complejo Yacyretá-Apipé y despoblamiento de las islas Apipé

En 1925 se firmó el protocolo inicial para determinar el uso de los Saltos de Yacyretá-Apipé, seguidos por estudios relativos al aprovechamiento del Río Paraná para la generación de electricidad. En 1958 se firmaron convenios entre los gobiernos de Paraguay y Argentina para realizar estudios técnicos y mejorar las condiciones de navegabilidad del río. El avance del proyecto Yacyretá-Apipé tuvo impactos directos sobre la dinámica poblacional de la región. Ituzaingó, si bien tuvo un incipiente desarrollo como puerto fluvial, a mediados del siglo XX estaba estancado debido a la merma del tránsito fluvial y a una economía basada principalmente en la actividad pecuaria; el crecimiento poblacional había alcanzado un máximo en la década de 1940, revirtiendo luego por la migración hacia áreas industriales florecientes por etapa de sustitución

de importaciones de la economía nacional (Luciano, 2013). A partir de 1973, cuando los alcances del proyecto hidroeléctrico comenzaron a vislumbrarse, Ituzaingó y también Posadas comenzaron a incrementar la población en busca de oportunidades laborales, sumándose además los habitantes provenientes de las áreas afectadas las obras y relocalizados los conjuntos habitacionales previstos dentro de las obras a cargo de la Entidad Binacional de Yacyretá (EBY) (Valenzuela, 2016). Los habitantes de las islas de Apipé no fueron incluidos en el presupuesto de la obra y el estado provincial resolvió su relocalización en los Barrios 50 y 70 viviendas (Valenzuela, 2016), ubicados en la periferia del pueblo, fuera del ámbito territorial de la EBY.

Las obras de construcción de la represa y la central se iniciaron en 1983. En agosto de 1994 se cerró el embalse, inundando las islas Yacyretá y Talavera con más de 20 m de agua. Ese año la central hidroeléctrica comenzó a brindar energía con la instalación de las primeras turbinas y en mayo de 1998 culminaron las obras con la puesta en marcha de la última turbina (Thomas, 2013).

Como parte de la mitigación de los impactos del complejo, las Islas de Apipé fueron declaradas Reserva Natural por Ley Provincial 4788/1994.

Nueva ocupación de las islas Apipé. Programas y Políticas Públicas

Con la culminación parcial de las obras de la represa, los habitantes de la Isla de Apipé Grande comenzaron a retornar a un territorio que aún sufría inundaciones por crecidas extraordinarias y sin un proyecto de provisión de servicios urbanos. Las casas se construían de barro y techo de paja, sin redes de agua potable, cloaca o energía eléctrica. En 2001 se registraban 1525 habitantes en la isla, según el CENSO Nacional de ese año, en viviendas precarias sobre calles de tierra en damero y delimitaciones difusas (Figuras 1 y 2). La atención de salud es insuficiente para las necesidades de su población, agravada por la inaccesibilidad geográfica del lugar, y por el hecho que los profesionales residen en el continente (Acosta, 2012). La población se compone de oriundos de la isla, paraguayos o sus descendientes, principalmente del departamento de Misiones (Paraguay), que mantienen relaciones familiares y comunitarias con su lugar de origen (Bondar, 2013).

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL



Figura 1. Fuente: Google Earth. Elaboración Propia.



Figura 2. Fuente: Google Earth. Elaboración Propia.

En el año 2003 se retomaron las obras mediante el Plan de Terminación de Yacyretá (PTY). Finalizaron en el año 2011, completando el llenado del embalse y dejando en funcionamiento a la Central Hidroeléctrica Yacyretá al 100% de su capacidad. El balance final de las obras implica unos 3.000.000 m³ de excavaciones; 24.000.000 m³ de rellenos y terraplenes; 3.000.000 m³ de protecciones en roca; 200.000 m³ de hormigones; 15.000 toneladas de aceros; 150.000 m³ de enripiado y 1.500.000 m³ de pavimentos aplicados a unos 100 km de rutas, caminos, puentes, accesos.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

En el Tratado de Yacyretá que se firmara en 1973 se contemplaba la relocalización de los habitantes afectados, pero es en el tratado de PTY donde se abordan las relocalizaciones con un sentido social más amplio impulsando una estrategia de intervención planificada y acordada con los gobiernos locales. La nueva etapa de obras de la central hidroeléctrica estuvo orientada a la (re)estructuración urbana, incorporando una dimensión ambiental más amplia orientada al desarrollo de las comunidades reasentadas y planificando nuevos ejes de conexión entre las ciudades y entre ambos países. El resultado fue la relocalización de miles de hogares y casi 3.000 comercios; atención de demandas de las actividades afectadas y familias en condiciones de vulnerabilidad social; fortalecimiento institucional de quince municipios y cuatro gobernaciones en ambas márgenes, así como obras de saneamiento, recomposición de la trama urbana, obras viales, ferroviarias y portuarias; e incorporación de 6.000 ha de lagos, 5.000 m de playas, 600 ha de reservas urbanas y 500 ha de espacios verdes equipados, destinados a actividades culturales y recreativas (Thomas, 2013).

En el año 2004 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, mediante el Programa Arraigo (Resolución 3171/2004) estableció el registro de inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales, creando el “Banco Social de Tierras” a través de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales. Su principal objetivo es regularizar el dominio de los asentamientos y villas de emergencias establecidos en terrenos de propiedad fiscal por lo que focaliza sus acciones en aquellas poblaciones asentadas en terrenos de propiedad del Estado Nacional, con el objeto de facilitar el reordenamiento urbano y la transferencia de dominio a sus actuales ocupantes.

Contemporáneo del anterior es el Programa Mi Pueblo (Decreto 469/2004), creado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el objetivo de desarrollar y articular el impacto social de las políticas públicas que se llevan a cabo en distintos organismos del gobierno nacional. Prevé incidir directamente sobre los factores que demoran el crecimiento y bienestar de pequeñas comunidades del interior del país y representa una iniciativa pública multi-jurisdiccional y temática. En 2007, este Programa pasó a la órbita del Ministerio del Interior de la Nación.

En el marco de la crisis mundial y a raíz de un estancamiento en el modelo de desarrollo que se venía implementando, en el año 2009 el Gobierno Nacional impulsó a través del Ministerio de Desarrollo Social un programa orientado a la generación de empleo por intermedio de la política social. El Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’ surgió como parte del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, cuyos lineamientos respondían a la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades y fundado en el trabajo organizado (Guimenez, 2014). Cabe mencionar que el Programa Argentina Trabaja es el resultado de programas anteriores que se implementaban casi con la misma lógica y cuyo funcionamiento era similar; en la resolución de creación del programa se explicita que la política social se apoya en dos líneas centrales, la familia y la generación de empleo mediante la Economía Social y su implementación propone la creación de cooperativas de trabajo, integradas por al menos 60 personas, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

barrial de las localidades “más vulnerables” del país. Posteriormente este programa pasó a ser el Programa “Hacemos Futuro”, con lineamientos diferentes.

Impacto de las políticas públicas nacionales y provinciales

A partir de la creación de la Reserva Natural, la Isla quedó embebida en un sinfín de idas y vueltas de normativas que retrasaban los procesos de urbanización y formalización de los terrenos. El Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA) estableció finalmente los límites de la Reserva mediante el Decreto Provincial N° 2280/05. Quedaron así habilitados los terrenos fiscales para la adjudicación, ya sea a pobladores u otros que aspiren a radicarse en la zona, con lo que pudo iniciarse el traspaso de la titularidad a los antiguos pobladores de la Isla Apipé Grande.

Mediante el registro de inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que pueden ser afectados a fines sociales establecido por el Programa Arraigo, en 2005 el ICAA y el Ministerio de Desarrollo Social subsidiaron 150.000 m² de tierras fiscales en “beneficio de legítimos ocupantes y tenedores precarios que por su condición socioeconómica no puedan adquirirlas por sí” (ICAA, 2011). A partir de la implementación de esta política se registraron cambios significativos en la traza urbana de la isla. Se consolida el centro urbano de San Antonio como principal y se establecen dos sub-centros, puerto Vizcaíno y Colonia Uriburu, conectados a través de caminos para el traslado de personas, animales y circulación de vehículos. En 2006 se habilitó un camino que comunica los dos extremos de la isla, construido sobre las huellas existentes (Figura 3).



Figura 3. Fuente: Google Earth. A. Colonia Uriburu. B. San Antonio. C. Puerto. Elaboración Propia.

También a través del ICAA, en 2008 se implementa en la isla el Programa Mi Pueblo destinado a infraestructura, salud y desarrollo productivo local. Esta articulación de programas logra llevar a la isla el Programa Argentina Trabaja, a través del cual en

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

2010 se constituyen cooperativas de trabajo que inciden directamente en el desarrollo urbano de San Antonio construyendo calles, plazas, equipamiento urbano, viviendas de interés social y un Centro de Integración Comunitaria. El Programa de Ingreso Social con Trabajo es implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación inicialmente como un Programa de inserción laboral, con capacitaciones en oficios, evolucionando luego hacia un programa de cooperativas fuertemente ligadas a intervenciones socio-comunitarias y el desarrollo de espacios públicos. En esta línea comienza a trabajarse en la realización de viviendas sociales para los integrantes de las cooperativas y a influir en la infraestructura barrial.

Otro de los factores que incidieron notoriamente en el proceso de urbanización de la isla es el servicio de energía eléctrica, implementado recién en el año 2010, permitiendo el incremento de la incipiente actividad turística.

Conclusiones

Pocos procesos de transformación urbana han sido tan complejos y modificados, en un período relativamente corto de tiempo, por las políticas públicas como lo es el caso de la Isla de Apipé. Desde los procesos determinados por los impactos de una obra de infraestructura regional como lo es la Represa de Yacyretá cuyo contexto histórico determina la mirada acerca del territorio, de las interdependencias de los territorios con sus habitantes y otras cuestiones.

Las consideraciones sobre el impacto ambiental, en un principio subestimados (por considerarse, por ejemplo, que la biodiversidad del área afectada era de “limitado o escaso valor”; (Thomas, 2013), al ser revisados permitieron introducir acciones de mitigación coherentes con el tipo de intervención, pero acotadas por los condicionamientos económicos y fragmentaria en su despliegue territorial. Si bien el proyecto se inicia en el año 1973, veinte años más tarde se redefinen los lineamientos y viran los aspectos ambientales a la necesidad de establecer reservas naturales, y a revisar las ‘relocalizaciones’ de asentamientos informales.

Estos factores en su conjunto han sido determinantes en los procesos de urbanización y la determinación de una estructura social que ha transitado por diferentes caminos. En medio de tantos cambios sociales y económicos, la isla de Apipé ha seguido su propia trayectoria desde los tiempos pre-hispánicos, en ocasiones indiferente a los procesos políticos, jurisdiccionales y legales externos. Las políticas públicas no han podido frenar la ocupación del territorio, ni antes de la formulación del proyecto del Complejo Hidroeléctrico, ni después de la declaración de la Reserva Natural. Los programas y planes que se han implementado en el territorio han surgido como respuesta a una ya existente autoproducción del hábitat fundamentada en el sentido de pertenencia al lugar; sólo a posteriori se ha dado impulso a la estructuración urbana y al crecimiento demográfico de la isla, acompañando en el mejor de los casos la lógica de ocupación tradicional de sus habitantes. Hoy día, Apipé Grande es la única isla argentina del Alto Paraná con asentamientos urbanos permanentes que continúan con métodos tradicionales de agricultura y cría de ganado que no han perdido sus costumbres y que han demandado la implementación de políticas públicas para mantenerlas.

Bibliografía

- ACOSTA, N. M., M. C. Ojeda, S. Alí, R. Blanco, M. A. Meana y N. Tropeano (2012). Una isla de sonrisas. Revista ExT (Universidad Nacional de Córdoba) 4(2):
- BARANGER, D., M. del R. Contepomi, N. C. Alvarez, B. G. Ferrero, C. I. Bondar. (2001). Caracterización Socioeconómica de la Población Asentada en la Reserva Natural Isla Apipé Grande. Informe final. Secretaria de Investigación y Postgrado, Fac. de Humanidades y Cs. Sociales, UNAM.
- BONDAR, C. I. (2013). Vivir aquí, vestir allá. Vestidoras transfronterizas. El paso de las vestidoras de difuntos de la Isla Apipé Grande, Corrientes (Argentina), hacia Ayolas (Paraguay). LaRivada 1(1), 17 pp.
- ETCHEPARE, E (2013) "DETERMINACIÓN DE ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA CONSERVACIÓN DE REPTILES EN CORRIENTES, ARGENTINA" Tesis para la obtención del Grado Académico de Doctor en Ciencias Biológicas. CONICET. UNL.
- FREGA, M. (2011). Programa Argentina Trabaja: potencialidades y límites en las políticas sociales actuales. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- FONTANA, J. L (2008) Vegetación y Diversidad de Ambientes en la Reserva Natural Isla Apipé Grande, Provincia de Corrientes, Argentina. Temas de la Biodiversidad del Litoral III INSUGEO, Miscelánea, 17(2): 407-424
- GUIMENEZ, S.; Hopp, M (2014) PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO "ARGENTINA TRABAJA": UNA MIRADA REFLEXIVA DESDE EL CORAZÓN DE SU IMPLEMENTACIÓN. Pertenencia Institucional: Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- LEVINTON, N., (2007) Yacyretá: una nueva significación. La relación entre espacio y sociedad como consecuencia de la implantación de un megaproyecto. Entidad Binacional Yacyretá, Buenos Aires.
- NEIFF, J. J; Neiff, M (2013) "Evaluación de los impactos del cambio climático sobre el ecosistema natural y la biodiversidad". Esteros del Iberá, Argentina. CEPAL. ISSN 1564-4189.
- MILLÁN, M. R (2009) Posadas de papel: la costa y el discurso de lo urbano. Tesis de Maestría presentada para obtener el título de "Magíster en Semiótica Discursiva". Universidad Nacional de Misiones. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Secretaría de Investigación y Postgrado. Maestría en Semiótica Discursiva. Posadas, 2009.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015) "TERRITORIOS" Huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2015) "Políticas Públicas con Impacto Social "
- RIVERA, A. (1976) Contribución a la Historia de las Islas Apipé. Junta de Hist. de Corrientes nº 7.

UNIDAD | PLANEAMIENTO URBANO Y REGIONAL

THOMAS, O. (2013) REPORTAJE DE CIUDADES. CUADERNO URBANO. Espacio, cultura, sociedad. Recuperado el 29 de junio de 2018 de:
<<http://www.autores.redalyc.org/articulo.oa?id=369233935006>> ISSN 1666-6186

VALENZUELA, M. V (2016) LA CIUDAD DE ITUZAINGÓ, ANTES Y DESPUÉS DE LA REPRESA HIDROELÉCTRICA YACYRETÁ-APIPÉ. PROCESO DE URBANIZACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES: UNIDAD O FRAGMENTACIÓN. ADNea Revista de Arquitectura y Diseño del nordeste argentino - Vol. 4 N.º 4 - ISSN 2347-064X

Otras Fuentes

Documentación Institucional: de la Entidad Binacional Yacyretá, Gobierno de la Nación Argentina, Gobierno de la Provincia de Corrientes y de los Municipios del área involucrada por Yacyretá.

ICAA, Informe ISLA APIPE GRANDE. Regularización dominial. 3 de julio 2011.

Entidad Binacional de Yacyretá: www.eby.org.ar.

Gobierno de la Provincia de Corrientes. Ordenanzas Municipales N° 51 dictadas el 27-05-2.008 y N° 53 del 13-08-2.008.

Ministerio de Turismo de la Provincia de Corrientes. Resolución N° 515/2017.

Ministerio de Desarrollo Social. PROGRAMA ARRAIGO. Resolución 3171/2004

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100563/norma.htm>

Ministerio del Interior. PROGRAMA MI PUEBLO, Decreto 469/2004.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94324/norma.htm>

TRATADO INTERNACIONAL. "Tratado de Yacyretá" suscripto con la República del Paraguay. LEY N° 20.646. Sancionada: Febrero 6 de 1.974. Promulgada: Febrero 22 de 1.974.